

IMPACTO DE LOS AISLAMIENTOS OBLIGATORIOS POR COVID-19 SOBRE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN COLOMBIA

JAIRO NUÑEZ MENDEZ

Julio 2020

1.1. La crisis del COVID-19: efectos sobre pobreza y desigualdad

Cuando se comenzó a elaborar este documento, se conocía poco sobre el virus y nunca se pensó sobre las dimensiones que ha tomado. Los desafíos en pobreza y desigualdad siguen siendo los mismos, pero ahora son más urgentes y de mayor envergadura. Con el objeto de analizar el impacto económico del aislamiento preventivo motivado por la COVID-19 (enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2), así como sus repercusiones sobre las políticas sociales, se ha desarrollado un modelo de microsimulaciones con base en la Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH), el cual tiene la capacidad de estimar con cierto grado de precisión los impactos sobre pobreza y desigualdad que se están generando debido a las fuertes contracciones del empleo y los salarios observadas entre abril y junio de 2020. Complementario con lo anterior, el modelo tiene la capacidad de incorporar los apoyos y transferencias en los ingresos de los hogares que el Gobierno Nacional ha realizado bajo mecanismos que hacían parte de la Red de Protección Social (i.e., Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor) y otros totalmente nuevos como el programa Ingreso Solidario diseñado para llegar a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad que no estaba amparada por los programas mencionados. En tal sentido, el análisis incluye los efectos agregados por pérdida de empleos, salarios e ingresos relacionados con el confinamiento obligatorio y, al mismo tiempo, el efecto “amortiguador” de todas las políticas que el Gobierno Nacional ha desplegado para contrarrestar el choque económico y social observado en estos meses. Por consiguiente, el modelo de microsimulaciones incluye supuestos y proyecciones sobre los efectos del confinamiento que se seguirán observando para los cálculos hasta el mes de diciembre de 2020, con el objeto de tener estimaciones de la situación durante los doce meses de este año (en Colombia la pobreza se mide con base en el promedio anual observado en las encuestas de hogares mensuales, por lo que cualquier proyección y comparación debe ser anual).

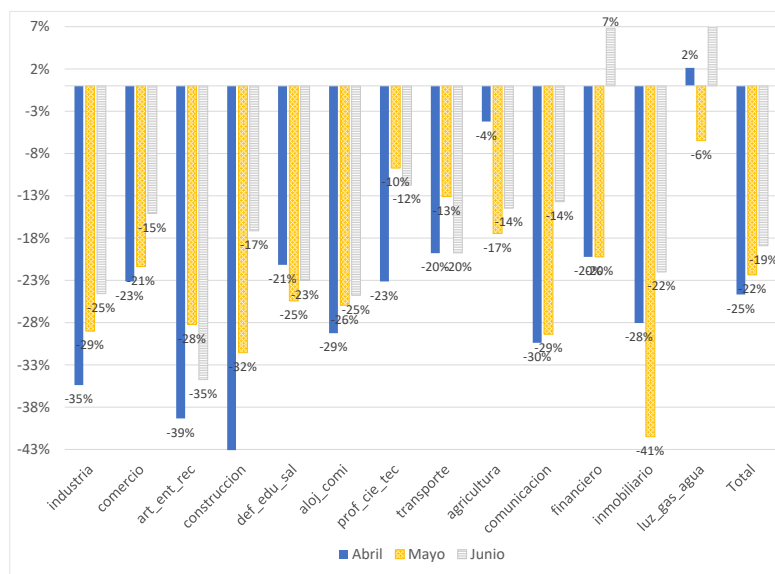
Al respecto, se debe tener en cuenta que el modelo de microsimulaciones fue desarrollado con el fin de que los Gobiernos nacionales y locales tomen decisiones informadas acerca del impacto del choque económico y las políticas implementadas. Específicamente, se trata de: i) poder entender cuál es la intensidad de los efectos y la posible situación que enfrentará el país en los próximos meses y los siguientes años; ii) poder tomar decisiones sobre la magnitud y temporalidad de los recursos necesarios para atender la crítica situación que enfrentan los hogares; iii) tener una magnitud de la velocidad de recuperación del empleo y los salarios a partir de los datos observados entre abril y junio de 2020; iv) otras relacionadas con

duración, intensidad, velocidad de ajuste, elasticidades de la crisis y eficiencia de los programas, necesidades fiscales; y v) comprender los efectos devastadores que enfrentan los hogares cada vez que se decretan cierres que afectan el empleo y los ingresos de las personas y destruyen la base empresarial del país.

1.1.1. Elementos básicos para la calibración del modelo de microsimulación: bases para el análisis y supuestos

Como se mencionó, actualmente las mediciones de pobreza en Colombia las realiza el DANE a partir de la información de las encuestas de hogares promediando la situación de los 12 meses del año. A la fecha (agosto de 2020), la última medición disponible se refiere al año 2018, por lo que la situación real del año 2020 solo se conocerá en el segundo semestre de 2021. Por lo anterior, es indispensable y urgente contar con estimaciones de la situación probable que los hogares están enfrentando actualmente como también contar con estimaciones acerca del número de hogares que han entrado en situación de pobreza total y pobreza extrema, con el fin de facilitar intervenciones informadas que permitan mitigar los efectos directos (hambre y desnutrición) e indirectos del aislamiento preventivo (deserción escolar, inseguridad, violencia y en general trampas de pobreza asociadas a la crisis en los hogares).

Gráfica 4.1. Cambio en el empleo anual por sector (abril-junio de 2020)



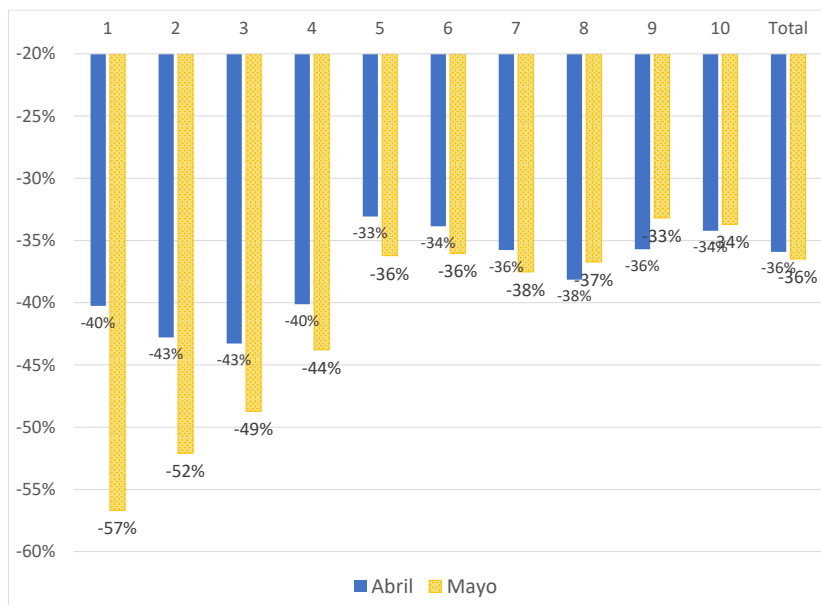
Fuente: DANE-GEIH. Cálculos propios.

Para comenzar, es importante mencionar que actualmente se cuenta con información oficial del DANE acerca de la contracción del empleo y su posible recuperación. Para los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020 se observaron contracciones en el empleo nacional de 7%, 25%, 22% y 19%, respectivamente, de lo que se podría inferir que el fondo de la crisis probablemente se alcanzó en abril y que, además, la velocidad de ajuste se considera va a ser bastante lenta. Adicionalmente, es posible que los nuevos confinamientos generalizados que se hicieron en julio y agosto generen un retroceso en la recuperación observada durante el segundo trimestre del año. Empero, por las características de la pandemia y las fases que ha tenido el aislamiento, las diferencias en los efectos sectoriales son enormes: la destrucción de empleo durante el mes de abril de 2020 en la construcción (-43%), actividades artísticas, entretenimiento y recreación (-39%), industria (-35%) y comunicaciones (-30%) estuvo bastante por encima del promedio

nacional (Gráfica 4.1)¹. Pese a lo anterior, para el mes de mayo se observó una fuerte recuperación en industria, construcción, transporte, actividades profesionales y otros sectores (si bien continúan en números negativos); por contraste los sectores inmobiliarios, agricultura y servicios públicos (agua, luz, gas) empeoraron su situación respecto a la contracción de abril. Para junio comercio, construcción y las actividades inmobiliarias generan alguna esperanza.

Por su parte, los microdatos de las encuestas de hogares para el mes de abril y mayo de 2020 (últimos disponibles a la fecha) señalan que los salarios e ingresos laborales por cuenta propia –i.e., de aquellos que no perdieron su trabajo- han tenido una contracción de 36% en el sector urbano y de 22% en el sector rural. Si bien las variaciones son relativamente homogéneas a nivel sectorial, las diferencias son importantes una vez se analizan por deciles de ingreso de la fuerza laboral. Según la encuesta de hogares GEIH de mayo, mientras el decil 1 presentó una caída en los ingresos laborales por encima del 57%, el decil 10 reporta contracciones del 34% (Gráfica 4.2), de conformidad con lo esperado toda vez que estos efectos impactan mucho más a los hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Empero, se subraya que todos los deciles resultan afectados.

Gráfica 4.2. Cambio en el ingreso medio por deciles urbanos (2020 vs 2019)



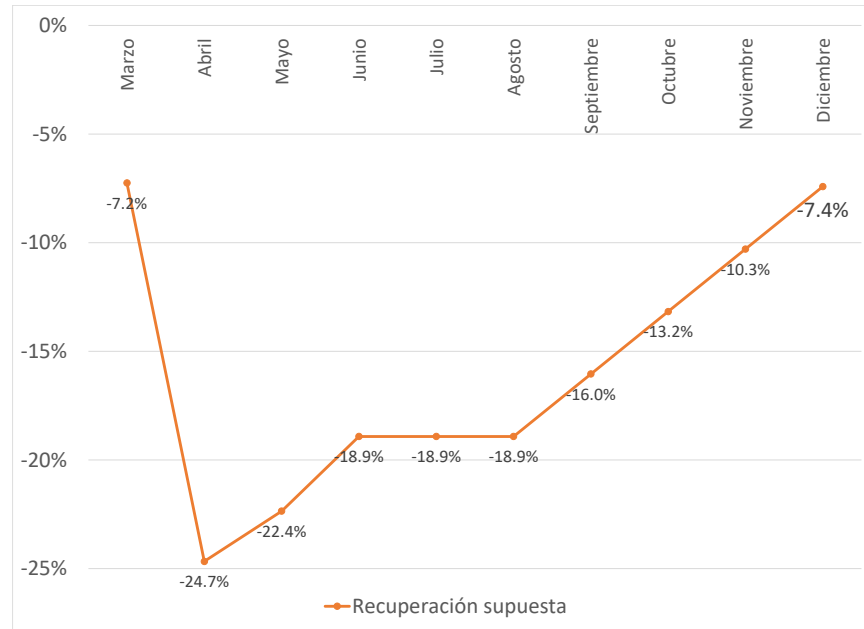
Fuente: DANE-GEIH. Cálculos propios.

Como se señaló, los datos sobre la contracción del empleo y los salarios observados son la base para el modelo de microsimulaciones. Pese a ello, para proyectar la situación de estas variables se deben hacer supuestos sobre la *velocidad de ajuste* que podría presentarse en el segundo semestre de 2020, supuestos que se harán, lógicamente, a nivel sectorial para el empleo y a nivel de deciles urbanos y rurales para los ingresos de las personas. Por ejemplo, a nivel agregado, se observó que en mayo y junio la contracción del empleo fue 3 pp menos que el mes anterior, pero la situación para julio y agosto no parece continuar con este ritmo por los nuevos confinamientos generalizados en Bogotá y otras regiones y la ampliación del aislamiento inteligente en el resto del país. A partir del mes de septiembre se ha supuesto que el ritmo de recuperación se retomará con la misma velocidad que se presentó entre mayo y junio, de tal

¹ Los cambios porcentuales se refieren a la comparación con los mismos meses del año 2019.

forma que en el mes de diciembre se observarían contracciones cercanas a las del mes de marzo (Gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Supuestos sobre la velocidad de ajuste en el empleo mensual de 2020



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos propios.

En cuanto a los salarios e ingresos, a la fecha solo se cuenta con la información de abril y mayo, por lo que los supuestos se harán de forma similar: un estancamiento de la contracción en junio, julio y agosto y a partir del mes de septiembre una recuperación a un ritmo de 2.2 puntos porcentuales tanto en el sector urbano como en el sector rural. Con este ritmo de recuperación para el mes de diciembre todavía se observarían contracciones del salario con respecto a 2019 de 28% para el sector urbano y 15% para el sector rural. Esto supone una contracción promedio de los salarios e ingresos del sector urbano para los meses de abril a diciembre de 34% y para el sector rural de 20%. El Anexo 3 presenta los escenarios de contracciones del empleo por sector para los meses restantes del año y el Anexo 4 los escenarios de contracciones de salarios e ingresos por deciles urbanos y rurales para el mismo período.

1.1.2. Microsimulaciones

Las microsimulaciones son modelos contrafactuales que utilizan información a nivel de personas y hogares. De esta forma permiten obtener, bajo ciertos supuestos lógicos y racionales, escenarios de choques y respuestas de política que en este caso están asociadas a la crisis económica y social actualmente verificada en Colombia (y el resto del mundo). Al utilizar como línea de base la situación observada entre los meses de marzo a junio de 2020 y los supuestos presentados en la anterior sección se puede simular la nueva situación de empleo e ingreso a nivel individual (personas) para posteriormente reconstruir el ingreso

per cápita del hogar y, de este modo, poder estimar los efectos de cada situación sobre la pobreza y la desigualdad. Seguidamente, para cada hogar de la encuesta se imputan los valores determinados de cada una de las transferencias, según las reglas establecidas de focalización, todo con el fin de obtener resultados coherentes sobre los efectos de cada una de las políticas que el Gobierno ha implementado para enfrentar el choque generado por el confinamiento preventivo.

Ahora bien, al tener en cuenta la contracción del empleo a nivel sectorial entre marzo y junio de 2020 y los supuestos sobre la velocidad de ajuste, es posible cambiar los estados laborales mensuales a nivel individual. Este ejercicio se realizó de dos formas. En primer lugar, se estimó a partir de la ENPH un modelo logit sobre la probabilidad de trabajar en función de las características individuales de las personas.² El valor predicho de este modelo se utilizó para cambiar el estado laboral de las personas comenzando la contracción por aquellos trabajadores con menor probabilidad de emplearse en cada sector/mes (ver Anexo 3). Es decir que en las microsimulaciones se cambió, al interior de cada uno de los sectores, el estado laboral de empleado a desempleado (y se anulaban sus ingresos laborales) comenzando por los de menor probabilidad de emplearse hasta completar la cuota sectorial de la contracción observada o proyectada según el mes en cuestión. Otro escenario que se construyó fue uno en el cual la pérdida de empleo sectorial se fuera completando aleatoriamente entre los trabajadores del mes en cuestión. Paradójicamente el primer escenario obtuvo resultados de menor intensidad sobre la pobreza estimada como quiera que las personas con menor probabilidad de trabajar ya estaban en situación de pobreza por tener un trabajo de baja remuneración; en tal sentido los niveles de pobreza estimados no cambiaban significativamente. El segundo escenario donde las pérdidas de empleo se distribuyen homogéneamente entre la población es uno más cercano a la realidad observada, las anécdotas de los reportajes, las experiencias vividas y la información que han provisto los gremios y las Cámaras de Comercio del país. En particular, se ha hablado de la “pobreza oculta”, puesto que el fenómeno ha atravesado a los hogares de todos los niveles socioeconómicos. En cuanto a los salarios, estos fueron ajustados uniforme y mensualmente según el decil y el área geográfica al que pertenecía cada individuo (ver Anexo 4).

Bajo las nuevas condiciones de empleo y salarios se reconstruyó el ingreso per cápita del hogar. Subsiguientemente se contabilizaron hogar por hogar las transferencias y apoyos en dinero recibidos por los hogares gracias a: i) los dos giros extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayors; ii) los seis giros por \$75.000 que se harán por la compensación del IVA a los 600.000 hogares más pobres de Familias en Acción y 200.000 más pobres de Adulto Mayor (según la información de Prosperidad Social⁴); y iii) los nueve giros que recibirán las familias identificadas por el programa Ingreso Solidario por valor de \$160.000 mensuales. En este caso todos los giros se anualizaron para seguir las reglas de la metodología de medición de pobreza del DANE. Es decir, si se recibieron nueve giros la suma total se divide por 12 meses para que ingresos y transferencias queden mensualizadas y tengan las mismas unidades.

1.1.3. Resultados

Es claro, desde cualquier punto de vista los efectos del aislamiento preventivo son dramáticos. Para los doce meses del año 2020 la reducción estimada del ingreso de los hogares por el efecto empleo

² Las variables utilizadas fueron jefe de hogar, estado civil, alfabetismo, asistencia escolar, edad, sexo, nivel educativo, urbano/rural, regiones e interacciones edad, sexo, nivel educativo.

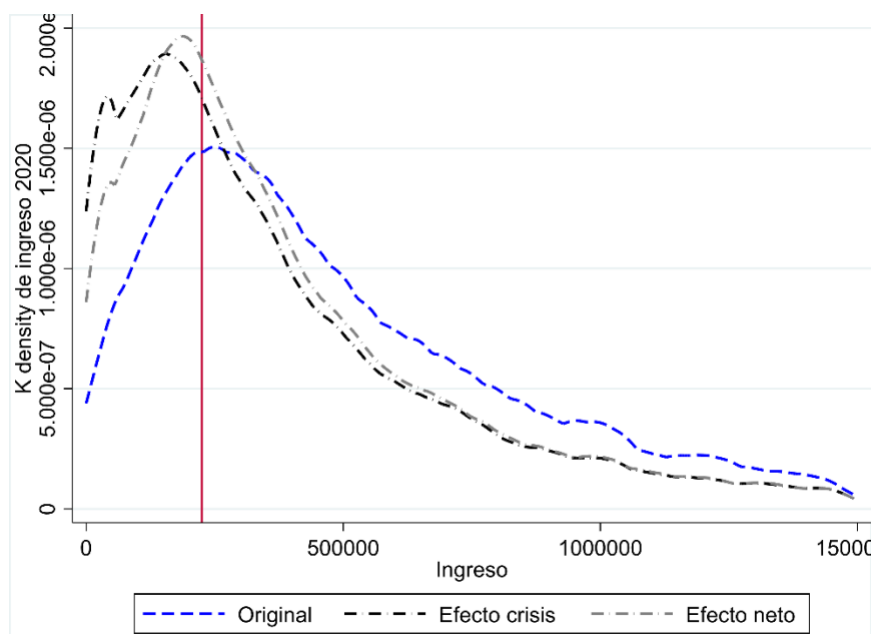
³ Estos giros varían según la ciudad, la región, la edad y el número de niños de cada hogar. Utilizando las reglas y la información del programa se contabilizaron los giros de acuerdo con las características de cada hogar. Luego se contrastó con el presupuesto total destinado para asegurar la consistencia.

⁴ <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/2millones-de-familias-y-244mil-jovenes-en-accion-recibieron-2da-entrega-de-apoyos-sociales/>

⁵ Para esto se utilizó el corte a 1 de agosto de 2020 donde se encuentran 2.616.744 familias beneficiarias.

(cantidades) y el efecto ingreso (precio) es de 13% y 23%, respectivamente. Cuando se contabilizan simultáneamente los efectos cantidad y precio, observados (enero-mayo) y proyectados (junio-diciembre), el ingreso de los hogares se contrae 30% en el promedio anual. Una vez se imputan los apoyos del Gobierno, mencionados anteriormente, la caída del ingreso de los hogares disminuye al 27%.

Gráfica 4.4. Distribución del ingreso per cápita del hogar (Kdensity)



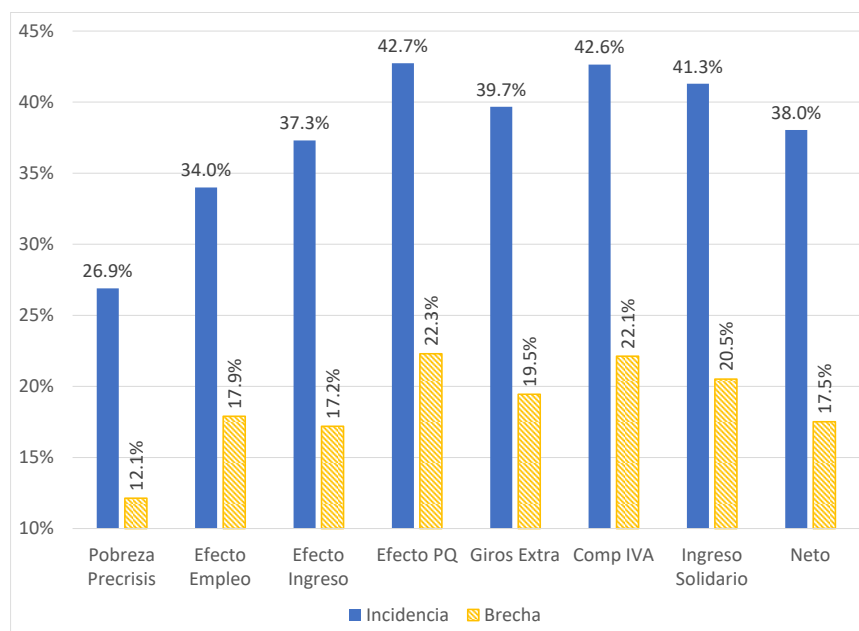
Fuente: DANE-ENPH. Cálculos propios

Como consecuencia de la crisis, la distribución del ingreso se traslada hacia la izquierda con mayores densidades por debajo de la línea de pobreza (línea vertical en rojo; en adelante LP), lo cual implica enormes crecimientos en la población en situación de pobreza (Gráfica 4.4). Se puede observar que la crisis afecta la densidad a lo largo de toda la distribución del ingreso y aumenta (disminuye) el área bajo la curva a la izquierda (derecha) de LP. Una vez se imputan las transferencias que los hogares recibirán a lo largo del año, la función de densidad se traslada a la derecha, sin poder alcanzar la línea original. Por consiguiente, si bien los programas del Gobierno orientados para enfrentar la crisis en los hogares amortiguan una buena parte del impacto, el efecto no se anula en su totalidad. Se requeriría, por ejemplo, aumentar el monto de ingreso solidario a \$330,000 para que la pobreza de este grupo se mantuviera constante (algo cercano a 1.2 líneas de pobreza).

Una de las ventajas del modelo utilizado radica en que los efectos precio, cantidad y transferencias sobre la pobreza moderada y extrema pueden descomponerse por fases para entender mejor la crisis y estimar la incidencia de cada intervención del Gobierno (Gráfica 4.5). Antes de la crisis, el porcentaje de hogares en situación de pobreza era 26,9%; empero, una vez se tiene en cuenta la contracción del empleo observada (marzo-junio) y estimada (julio-diciembre), la pobreza aumenta hasta el 34% (efecto empleo). Por su lado, la sola contracción de salarios e ingresos laborales incrementa la pobreza a niveles de 37,3%. Para el particular, los dos efectos agregados generan un crecimiento de la pobreza de 15,8 puntos porcentuales (efecto PQ o efecto crisis), lo que estaría llevando al país a la situación observada en el año 2008: doce años perdidos de los grandes esfuerzos hechos por el país en estos últimos años (Gráfica 4.5). En cuanto a la pobreza extrema, los efectos de la crisis se magnifican; la situación inicial era 7.4% antes de la crisis, pero el efecto empleo golpea mucho más fuerte a los hogares en situación de indigencia: una vez

se contabiliza la contracción observada y proyectada, la pobreza extrema se incrementa 5,6 pp (un incremento en la tasa de 80% con respecto a su nivel inicial). Por otro lado, el efecto ingreso estimado incrementa la pobreza extrema 3,4 pp, que representa el 46% del valor inicial (Gráfica 4.6). En cualquier caso, los dos efectos agregados (empleo e ingreso), incrementan la pobreza extrema 8,8 pp, lo cual significa un 119% de su valor inicial (mucho más del doble). En términos temporales esto indica un regreso a la situación observada en 2003 (17 años perdidos).

Gráfica 4.5. Cambios en pobreza total (incidencia y brecha)



Fuente: Microsimulaciones. Cálculos propios

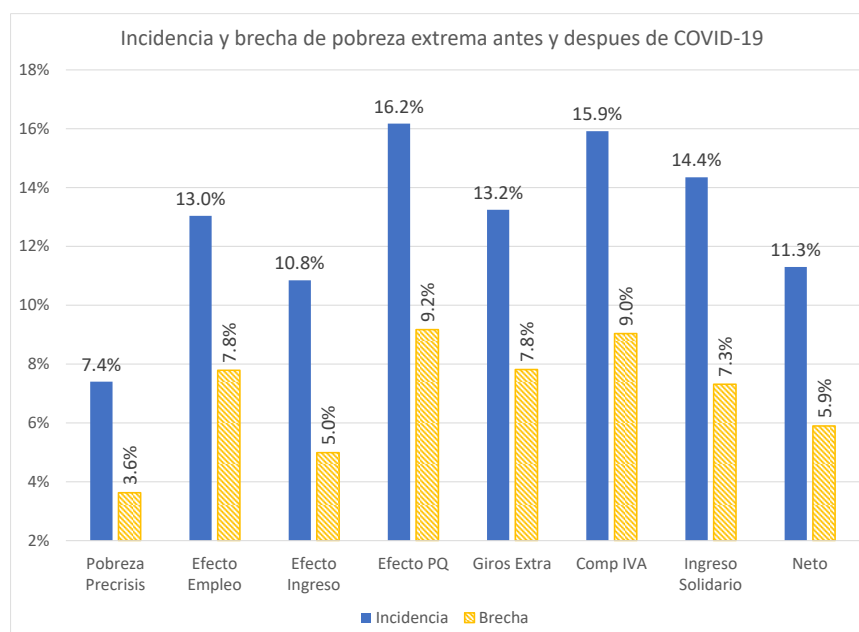
De otro lado, las diferentes intervenciones que el Gobierno Nacional ha puesto en funcionamiento para responder rápidamente a la crisis han tenido efectos importantes y diferenciados. Verbigracia, si se parte del nivel de 42,7% (efecto empleo más efecto ingreso), los giros extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor (Red de Protección Social) tienen la mayor incidencia sobre la reducción en pobreza (3 pp), como quiera que al sumarlos con los giros ordinarios de estos mismos programas muchos de los hogares superan la línea de pobreza: al estar bien focalizados los nuevos giros van directamente a cerrar la brecha de pobreza, lo que hace que sus efectos sean muy eficientes. En términos de pobreza extrema los giros extraordinarios reducen su nivel 3 pp, con respecto al valor postcrisis (14,6%), siendo nuevamente la intervención con mayor incidencia (Gráfica 4.6).

Por el bajo monto y el esquema de focalización que tiene la compensación del IVA tales efectos son casi inocuos para contrarrestar los de la crisis. En particular, es importante señalar que, al focalizarse sobre los hogares más pobres de la Red de Protección Social, los efectos de la compensación deben ser muy importantes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, pero por exhibir una brecha tan alta (22,3%), el giro de \$75.000 no alcanza para que estos hogares superen los umbrales de la LP y la LI (Gráfica 4.5). Por supuesto, tampoco este era su objetivo; sin embargo, se destaca este hecho para efectos comparativos.

El programa Ingreso Solidario -una transferencia no condicionada totalmente novedosa en Colombia- introduce cambios significativos en la reducción de pobreza moderada y extrema del orden de

1,4 y 1,8 puntos porcentuales respectivamente. Con un monto cercano a \$3.8 billones, el programa cubrirá a más de 2,6 millones de hogares⁶ por un valor cercano a una 1.3 líneas de indigencia (LI). Para el particular, es interesante comparar este efecto con los presentados por los giros extraordinarios de la Red de Protección Social y entender por qué son relativamente inferiores. Parte de la explicación, por supuesto, obedece a que este nuevo programa actúa sin hacer parte de la red de protección ni otras transferencias gubernamentales. Es decir, en este caso se está llegando a una población en condición de pobreza que nunca había sido asistida por el Estado. Como consecuencia, empujarlos por encima de los umbrales de LP e LI supone necesariamente un esfuerzo mayor en el monto de subsidio puesto que son hogares que han enfrentado su situación de pobreza de manera totalmente aislada y con el olvido del Estado y la falta de solidaridad de toda la Nación. Los cálculos nos indican que el monto de esta transferencia debería ser de \$330,000 para que los hogares beneficiarios mantuvieran los niveles de pobreza antes de la crisis (que es 42%), pero que se disparan a 63% como consecuencia de la contracción del empleo y los ingresos. Sin embargo, una vez se aplica la transferencia de ingreso solidario esta población reduce sus niveles de pobreza a 54% (datos no presentados por limitaciones de espacio).

Gráfica 4.6. Cambios en pobreza extrema (incidencia y brecha)



Fuente: Microsimulaciones. Cálculos propios

Por último, una vez se imputan todas las transferencias del Gobierno Nacional la pobreza total baja de 42,7% a 38% lo cual amortigua cerca del 30% de los implacables efectos de la crisis. En cuanto a la pobreza extrema, los efectos estimados son bastantes significativos: la indigencia se reduce de 16,2% a 11,3% -situación que colocaría al país en el año 2011- lo cual amortigua casi el 56% del efecto de la crisis.

1.1.4. Conclusiones y recomendaciones sobre la crisis

Los ejercicios de microsimulación indican que los efectos de la crisis son devastadores en empleo, ingresos y pobreza. En particular, los niveles de pobreza extrema se multiplican 2.2 veces y los de pobreza moderada se incrementan cerca del 60% de su porcentaje inicial. Esto implica que el número de personas

⁶ La cifra a corte del 1 de julio es 2.512.523

en pobreza aumentaría en 7.9 millones de personas una vez se estiman los efectos de la crisis. Sin embargo, la rápida acción del Gobierno Nacional, a través de diferentes programas dirigidos a cubrir las agobiantes necesidades de los hogares, amortiguará el 30% de los efectos. En este sentido, una vez se contabilizan las ayudas del Gobierno la pobreza moderada se incrementa 11,1 puntos porcentuales (**aproximadamente 5.6 millones de nuevas personas en situación de pobreza** que se suman a los 13.4 millones que ya existían para llegar a 19 millones) y la pobreza extrema se incrementa 3.9 pp; esto último significa que cerca de 2 millones de personas han comenzado a sufrir una situación de hambre y desnutrición cuyos efectos pueden ser irreversibles.

Si bien es cierto que la oportunidad y efectividad de los programas que activó el Gobierno Nacional son indispensables para contrarrestar los efectos de la crisis, también lo es que un mayor esfuerzo en los montos ayudaría no solo a cubrir la difícil situación que muchos hogares aún enfrentan, sino también podrían ser más efectivos en términos de recuperación de la demanda agregada -por el lado del consumo de los hogares- y la creación de un círculo virtuoso entre la política social y la recuperación económica y fiscal del país. Por tal razón, se recomienda revisar los montos de las transferencias condicionadas y no condicionadas y mantenerlos, al menos, mientras las tasas de ocupación a nivel nacional estén por debajo de 50%.

En un periodo tan corto de tiempo, conformado por apenas tres meses, la experiencia también nos ha indicado que el subsidio del PAEF no ha sido suficiente para cubrir el actual costo marginal de la mayoría de los trabajadores que están siendo despedidos, razón por la cual es necesario aumentar la magnitud del subsidio para reducir la destrucción de empleo que se está observando en la economía. Como se mencionó, el análisis mediante microsimulaciones nos indica que la transferencia de Ingreso Solidario puede aumentarse no sólo para tener impactos mayores sobre la pobreza extrema y moderada, sino también para ayudar a aumentar la velocidad de rebote de la economía. En general, se considera que la política del Gobierno debe ser más coordinada entre las acciones hacia las empresas y los hogares para que éstas generen círculos virtuosos de recuperación. Probablemente se deban focalizar mejor las acciones (sectorial y regionalmente) y trasladar recursos entre programas que no han tenido la demanda esperada y aquellos que han sido muy efectivos.

Igualmente, este análisis provee información sobre los efectos de los cierres obligatorios en los hogares en términos de bienestar, inseguridad alimentaria y, en general, sobre la pobreza y la indigencia que ha traído la crisis. Millones de personas y niños víctimas del hambre y penurias básicas deben ser motivo suficiente para que los gobernantes decidan las mejores políticas. Gobernaciones y alcaldías deben hacer esfuerzos de coordinación y articulación con la nación, facilitar el trabajo del sector privado (v.g., acelerar permisos, licencias de construcción, o posibilitar la conexión a servicios públicos para construir) y asumir el liderazgo en sus jurisdicciones. Igualmente, el Gobierno Nacional debe acelerar los PDET y los recursos de los diferentes Fondos de regalías para que se ejecuten masivamente para generar empleo. Es claro, el país debe pasar de la fase asistencial de toda emergencia a la fase de adaptación a la nueva normalidad y a la generación de empleo. Al respecto, es necesario y urgente diseñar programas de empleo público, programas de incentivos a la generación de empleo (p. ej., que se utilicen los fondos asignados a programas de mantenimiento de la nómina que no han sido demandados), programas de capacitación y enganche para desempleados (pues habrá actividades que nunca volverán a retomarse) así como modernizar el mercado laboral de acuerdo con las nuevas condiciones. De la fase asistencial (mercados y subsidios) debe pasarse al fortalecimiento de la Red Unidos como estrategia integral de lucha contra la antigua y la nueva pobreza, misma que va a enfrentar otras dimensiones diferentes a la seguridad alimentaria.

Las ciudades que dependen del turismo deben recibir un tratamiento especial en cuanto a los montos y duración de las transferencias. Igualmente, hay sectores en todas las regiones del país que deben apoyarse

para salir de la crisis; de otra forma será imposible su reactivación. Con todo, se debe reconocer que no todos entraron al mismo tiempo a la crisis y, lo más importante, no todos van a salir al mismo tiempo. Se necesitaron muchos años para conseguir progresos sociales que hoy están en riesgo. Las buenas decisiones son fundamentales para continuar recuperando lo perdido en estos meses. Todas estas propuestas, por supuestos requieren de un balance fiscal adecuado que será muy difícil de conseguir en los próximos años. Por consiguiente, es necesario que el gobierno nacional fortalezca los programas con mayor eficiencia en términos de incidencia y brecha de pobreza moderada y focalice mejor el gasto. Al respecto es importante señalar que el país no tiene ni la capacidad fiscal ni el nivel de desarrollo para adelantar una renta básica universal, por lo que debe fortalecer programas que están bien focalizados mediante un ingreso mínimo que solo beneficie a quienes realmente lo necesiten. En particular se recomienda cubrir al 40% de la población con una transferencia de mayor valor (cerca a \$330,000), mientras llega la recuperación económica y social.

Una última reflexión sobre la renta básica universal: cuando se diseña un estado de bienestar el primer paso es planificar su financiación; no sus gastos. Los estados de bienestar de los países nórdicos no comenzaron por subsidiar, sino por tributar, generar movilidad social (mediante la educación) e incentivar el pleno empleo. Más que acudir al camino facilista de los subsidios, ahora es el momento de rediseñar las redes de protección social con mecanismos que ataquen la pobreza multidimensional. Es un camino más complejo, pero el único exitoso contra la pobreza. A cambio, el asistencialismo es un camino seguro al fracaso.

Mucho más seguro y efectivo serán los esfuerzos por formalizar empresas, aumentar la progresividad de los impuestos, mejorar la focalización, fortalecer las redes de protección social y tener un mercado laboral ajustado a las nuevas condiciones del mundo contemporáneo. El escenario populista de la renta básica universal es un error muy grave que lejos de ayudar a superar la condición de pobreza en el mediano y largo plazo, puede conducir a grandes segmentos de la población a depender del Estado y debilitar sus emprendimientos y su autonomía. Está comprobado, una y otra vez, que los subsidios afectan negativamente la participación laboral e incentivan la informalidad (Nuñez, 2012). En este orden de ideas el nuevo diseño de la política social debe comenzar con la estructura y las fuentes de su financiación, identificar las personas que necesitan incluirse en cada programa, continuar con la focalización, diseñar la red de protección y sus componentes multidimensionales y, por último, determinar el monto y los beneficiarios de un ingreso básico para quienes requieran la solidaridad a través de unos recursos que desde todo punto de vista son escasos.

No podemos olvidar que los incentivos perversos que acompañan a los subsidios implican menos tributos, menos participación laboral y mayores demandas de subsidios en un ciclo que nunca termina. El ingreso básico requiere previamente de un esfuerzo fiscal de toda la sociedad y un diseño adecuado de la red de protección social. No se debe comenzar al revés. En esto el país debe ser totalmente responsable, pues de otra forma se generaría un hueco en las finanzas públicas sin lograr los objetivos: el dinero del contribuyente debe utilizarse de forma efectiva, pues de otra forma se genera incentivos a la evasión y en ese círculo vicioso se perpetúa la concentración del ingreso y las demandas asistenciales.

Anexo 3. Supuestos sobre la velocidad de ajuste del empleo por sector

Sector	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
industria	84.0%	64.6%	71.0%	75.4%	75.4%	75.4%	78.1%	80.8%	83.4%	86.1%
comercio	92.1%	76.9%	78.6%	84.9%	84.9%	84.9%	87.9%	90.9%	93.9%	96.9%
art_ent_rec	76.9%	60.7%	71.8%	65.3%	65.3%	65.3%	67.6%	69.9%	72.2%	74.5%
construccion	94.4%	56.8%	68.4%	82.9%	82.9%	82.9%	85.8%	88.7%	91.7%	94.6%
def_edu_sal	90.2%	78.8%	74.6%	77.0%	77.0%	77.0%	79.7%	82.4%	85.2%	87.9%
aloj_comi	99.4%	70.7%	74.0%	75.2%	75.2%	75.2%	77.9%	80.6%	83.2%	85.9%
prof_cie_tec	100.0%	76.9%	90.3%	88.3%	88.3%	88.3%	91.4%	94.5%	97.6%	100.0%
transporte	98.5%	80.2%	86.9%	80.2%	80.2%	80.2%	83.1%	85.9%	88.8%	91.6%
agricultura	99.8%	95.8%	82.5%	85.5%	85.5%	85.5%	88.6%	91.6%	94.6%	97.7%
comunicación	100.0%	69.6%	70.6%	86.3%	86.3%	86.3%	89.4%	92.4%	95.5%	98.5%
financiero	94.7%	79.8%	79.8%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
inmobiliario	72.9%	71.9%	58.5%	78.0%	78.0%	78.0%	80.7%	83.5%	86.3%	89.0%
luz_gas_agua	100.0%	100.0%	93.5%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total	92.8%	75.3%	77.6%	81.1%	81.1%	81.1%	84.0%	86.8%	89.7%	92.6%

Anexo 4. Supuestos sobre la velocidad de ajuste de salarios e ingresos por decil

Decil	Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto		Septiembre		Octubre		Noviembre		Diciembre	
	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural
1	60%	92%	43%	77%	43%	77%	43%	77%	43%	77%	45%	79%	46%	81%	48%	83%	49%	86%
2	57%	79%	48%	83%	48%	83%	48%	83%	48%	83%	50%	85%	51%	88%	53%	90%	55%	93%
3	57%	79%	51%	79%	51%	79%	51%	79%	51%	79%	53%	81%	55%	83%	57%	85%	58%	88%
4	60%	75%	56%	79%	56%	79%	56%	79%	56%	79%	58%	81%	60%	83%	62%	86%	64%	88%
5	67%	75%	64%	76%	64%	76%	64%	76%	64%	76%	66%	79%	68%	81%	70%	83%	73%	85%
6	66%	76%	64%	74%	64%	74%	64%	74%	64%	74%	66%	76%	68%	78%	71%	80%	73%	82%
7	64%	74%	62%	72%	62%	72%	62%	72%	62%	72%	65%	74%	67%	76%	69%	78%	71%	81%
8	62%	80%	63%	77%	63%	77%	63%	77%	63%	77%	65%	79%	68%	82%	70%	84%	72%	86%
9	64%	81%	67%	74%	67%	74%	67%	74%	67%	74%	69%	76%	71%	79%	74%	81%	76%	83%
10	66%	81%	66%	80%	66%	80%	66%	80%	66%	80%	69%	82%	71%	84%	73%	86%	75%	89%
Total	64%	79%	64%	77%	64%	77%	64%	77%	64%	77%	66%	79%	68%	81%	70%	83%	72%	86%